



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY  
DENMARK

## Fra kæmner til kommunaldirektør - lokal ledelse i en national og global kontekst

Hansen, Morten Balle

*Published in:*

I fællesskabets tjeneste - 100 års kommunal ledelse

*Publication date:*

2013

*Document Version*

Accepteret manuscript, peer-review version

[Link to publication from Aalborg University](#)

*Citation for published version (APA):*

Hansen, M. B. (2013). Fra kæmner til kommunaldirektør - lokal ledelse i en national og global kontekst. I / fællesskabets tjeneste - 100 års kommunal ledelse (s. 53-89). Gyldendal.

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at [vbn@aub.aau.dk](mailto:vbn@aub.aau.dk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



# Fra kærner til kommunaldirektør

*Af Morten Balle, professor ved Institut for Statskundskab på Aalborg Universitet og leder af forskningsgruppen offentlig organisation og forvaltning*

**Sammenfatning:** Udviklingen fra kærner til kommunaldirektør analyseres, idet der især fokuseres på udviklingen siden kommunalreformen i 1970. Hvordan har kommunaldirektørernes baggrund, karriere og rolleopfattelser udviklet sig? Og hvordan kan man forstå denne udvikling i lyset af mere generelle udviklingstendenser i samfundet? Analyserne fører frem til en karakteristik af udviklingen fra kærner til kommunaldirektør og af, hvorledes kommunaldirektørrollen videre har udviklet sig i en periode, hvor kommunerne blev kernen i den skandinaviske velfærdsstat, og new public management blev sat på dagsordenen.

”For almost 100 years, those interested in public affairs have grappled with the perplexities of the relationship between policy and administration. ... the dichotomy of policy and administration defined the terms for discussing the relative roles and proper contributions of elected officials and appointed staff in policy making for half a century.” (Svara 1985, s. 221)



”... respekt for demokratiet og for det demokratiske element i hele den styreform, vi har. Heri ligger bestemt ikke, at jeg ikke kan se svagheder i det, og der ligger heller ikke andet i det, end at jeg bestemt heller ikke altid er enig med de beslutninger, som kommunalbestyrelsen træffer ... men der må man altså bare have respekt for de mennesker, som jo altså har fået et demokratisk mandat til at træffe disse beslutninger, enten man kan lide dem eller ej.” (*Kommunaldirektør citeret i Hansen 1997, s. 212*)

Det 20. århundredes historie er en på godt og ondt utrolig dynamisk historie med to store verdenskrige, opkomsten og sammenbruddet af store totalitære ideologier og samfund, og med en teknologisk udvikling fra hestevogns-samfund til fly, tog og bil-samfund, rejser til månen og en accelerering af global kommunikation via digitalisering og samhandel på tværs af kloden.

Med til historien hører også fremkomsten og konsolideringen af det repræsentative demokrati og udviklingen af de moderne velfærdsstater med dertil hørende moderne bureaukratier. Det var nemlig en generel tendens i det 20. århundrede, at statens relative størrelse (indikeret ved fx andel offentligt ansatte eller andel af BNP) i langt de fleste samfund voksede (Tanzi og Schuknecht 2000), og tendensen var særlig udpræget i Nordeuropa og især i de nordiske lande (Esping-Andersen 1990). I dagens danske samfund arbejder således omkring 30 % af arbejdsstyrken i den offentlige sektor, og ca. halvdelen af bruttonationalproduktet fordeles via det politisk-administrative system.

I denne udvikling er to store grupper af beslutningstagere blevet stadig mere centrale – de folkevalgte politikere og de professionelle embedsmænd i velfærdssamfundets politisk-administrative systemer.

Det er midt i disse internationale udviklingstendenser, at vi finder den danske kommunaldirektør (eller stadsdirektør, kommunekæmner, ordførende direktør – kært barn har mange navne), der er defineret ved at være den hierarkisk øverste ikke-valgte embedsmand i den kommunale administration.

Fra sogneråds- eller byråds-kæmneren med ingen eller ganske få medarbejdere til kommunaldirektøren med flere tusind ansatte er der et stort spring. Ikke desto mindre er der en stabil kerne midt i denne omfattende forandring. En kerne, der er knyttet til ideen om en parlamentarisk styringskæde begrundet i et repræsentativt demokrati.

Kæmnerforeningen, der var forgængeren for den nuværende Kom-

munaldirektørforening, blev grundlagt i 1913 – et år før udbruddet af første verdenskrig, og fem år efter at kvinderne fik stemmeret ved kommunalvalg. I 1971, året efter den første store kommunalreform, blev Kæmnerforeningen omdøbt til Kommunaldirektørforeningen ved sammenslutningen med Kommunalsekretærforeningen. Disse navneændringer – fra kæmner og kommunesekretær til kommunaldirektør – symboliserer på mange måder den udvikling, stillingen som kommunens øverste ikke-valgte embedsmand har gennemgået de seneste 100 år.

I dette kapitel berettes om denne udvikling, idet den sættes ind i et større globalt og velfærdsstatsligt historisk perspektiv. Beretningen trækker på survey-undersøgelser til kommunaldirektørerne fra 1980, 1992, 2006 og 2008 (se appendiks) samt egen og andres forskning på området.

## Sogne og købstæder – udviklingen fra 1913 til 1970

I den 100-årige kommunale danmarkshistorie med fokus på kommunaldirektøren, som fortælles her, er der to store meget synlige begivenheder af afgørende betydning for den rolle, som kommunernes øverste embedsmand var/er ansat til at udfylde, nemlig kommunalreformerne i 1970 og 2007.

Frem til 1970 var den lokaladministrative inddeling af Danmark betydeligt mere heterogen og kompleks end den struktur, der blev gennemført med 1970-kommunalreformen. Sognekommuner og købstæder udgjorde, ved siden af amterne, de to grundlæggende lokaladministrative enheder og var underlagt ganske forskellige regler fra statens side. Inddelingen ændrede sig lidt undervejs, men en opgørelse fra slutningen af 1950'erne giver et indtryk af, hvor små enheder der var tale om frem til 1970 (Blom-Hansen, Ibsen, Juul og Mouritzen 2012): 1300 kommuner med sognekommunal status og 88 kommuner med købstadslignende status – i gennemsnit godt 3000 indbyggere pr. kommune, hvoraf langt de fleste sognekommuner var betydeligt mindre. Samtidig var det kommuner med en væsentlig mindre opgaveportefølje end de kommuner som blev opbygget efter 1970.

Det var i sognene og købstæderne, kommunekæmneren arbejdede. Kæmner er den gamle betegnelse for den øverste administrative leder i den kommunale administration – i de gamle sognekommuner ofte den eneste ansatte i administrationen. Betegnelsen stammer fra det latinske *camerarius*, kammermester (eller kasseimester) (Hansen 2009b). Oprindeligt blev den på dansk brugt om de ansvarlige for købstædernes kassebeholdninger, men da sognekommuner blev oprettet på landet i midten af 1800-tallet, blev der

også behov for kæmnere der. I forbindelse med kommunalreformen (1970) forsvandt stillingsbetegnelsen gradvis, men i enkelte mindre danske kommuner anvendtes betegnelsen stadig i starten af 1990'erne (Hansen 1995).

### — En fortælling fra 1940'erne og 50'erne af kæmner S. Jensen, Vadum Kommune

”Den 1. juli 1941 blev jeg ansat som Vadum Kommunes første kæmner. Nogen egentlig kommunal uddannelse havde jeg ikke, men som sognerådsmedlem i min tidligere opholdskommune, Nørre-Aaby på Fyn ... var jeg ikke uvidende om et sogneråds mangeartede opgaver, og havde på den tid gode forudsætninger for at kunne udfylde en sådan plads. ...

Arbejdet på kontoret, der dengang var i den gamle ’Torpet forskole’, kom jeg hurtigt efter ... Storgaard (sognerådsformanden) skrev selv kladderne til korrespondancen til myndighederne. Folk i kommunen skrev vi i al almindelighed ikke til; ville de have noget at vide, kunne de jo komme på kontoret. ’Det var ikke noget at ofre papir og porto på,’ sagde Storgaard. Storgaard var meget fåmælt; hans tale var enten ja eller nej, men om fredagen, når han var på kontoret – han var der hver fredag fra 14 til 16 – og når min kone så inviterede på en kop kaffe og vi sad og hyggede os, kunne han fortælle mangt og meget om egnens befolkning ...

... det private byggeri tog også til, og tillige kom det offentlige med nyt kommunekontor, alderdomshjem og skole, og det førte med sig, at kontorpersonalet blev udvidet, således at jeg, da vi i 1956 flyttede ind i de ny lokaler i stationsbyen, havde to medhjælpere. Vi fik på dette tidspunkt et moderne maskinbogholderi og senere kontrol-kasseapparat.”

Kæmner Jensens fortælling fra Vadum Kommune illustrerer nogle generelle kendetegn ved kommunerne og kommunaldirektørens arbejde før 1970. For det første var det en langt mindre forvaltning, hvis der overhovedet var nogen. Vi hører, at Jensen, der blev ansat under krigen i 1941, er den første kæmner i kommunen. Mens det lokale demokrati med folkevalgte by- og

sognerådspolitikere var blevet udviklet over mere end 100 år (Villadsen 2000), var det i flertallet af kommuner først i 1970'erne, at en egentlig kommunal administration blev opbygget. Særligt i sognekommunerne var fraværet af en professionel administration før 1970 udtalt. Eksempelvis fandtes rådhus kun i et mindretal af sognene inden reformen i 1970 (Anderson og Pedersen 1998; Bogason 1992).

Et andet generelt kendetegn, som fremstår implicit af kæmner Jensens beretning, er det tætte samarbejde med den politisk valgte sognerådshovedmand, der er den overordnede, og som fastlægger rammerne for den daglige administration. Denne principielle styrkeposition er videreført i den kommunale styrelseslov, hvor borgmesteren formelt har ansvaret for den daglige forvaltning. Den hænger sammen med de grundlæggende forestillinger om samfundsstyring, som er rodfæstet i ideerne om et repræsentativt demokrati. Det var og er også i dag en grundlæggende forudsætning for at kunne varetage arbejdet som kommunaldirektør, at man kan omgås folkevalgte politikere og grundlæggende accepterer de spilleregler, der er knyttet til det repræsentative demokrati.

Et tredje kendetegn er, at udviklingen efter krigen går stærkt. Der kommer nye opgaver til – veje, alderdomshjem, skoler – og der kommer flere ansatte i administrationen. Denne udvikling er kendetegnende for velfærdsstatens fremvækst i 1950'erne og 1960'erne og er det centrale rationale for kommunalreformen i 1970, selvom en række andre forhold også spiller ind (Blom-Hansen, Ibsen, Juul og Mouritzen 2012). Dels gjorde de mange forskelle i kommunernes status strukturen kompliceret at administrere og overlod mange detailspørgsmål til staten. Dels indikerede 1960'ernes debat om kildeskat et behov for en forenkling og standardisering af skattesystemet. Og dels havde de mange sognekommuner svært ved at løse de nye opgaver, hvilket skabte en uigennemsigtig struktur af mellemkommunale samarbejder og finansieringssystemer. Kommunerne bliver med andre ord den fremvoksende velfærdsstats decentrale administrations- og implementeringsorgan.

### Den kommunale velfærdsstat konsolideres – udviklingen 1970-1980

Kommunalreformen i 1970 har med rette ry for at være en helt central begivenhed i dansk forvaltningspolitik og bestod af andet og mere end en inddelingsreform.

For det første blev sondringen mellem købstæder og sogne ophævet, antallet af kommuner blev reduceret til 275, og antallet af amter reduceret til 14. Fra et gennemsnit på godt 3000 indbyggere steg den gennemsnitlige kommune-størrelse til et indbyggertal på knap 18.000 indbyggere. En målsætning var, at en kommune skulle være stor nok til at drive en tresporet folkeskole og et amt stort nok til at kunne drive et sygehus. En anden målsætning var ideen om, at et sammenhængende bysamfund skulle have en kommune. Eksempelvis var byer som Odense, Århus og Aalborg efterhånden vokset sammen med en del af de omkringliggende kommuner. En fælles kommune for sådanne områder kunne lette den fysiske planlægning.

For det andet blev der gennemført en skatte- og finansieringsreform, som gjorde skattesystemet ensartet mellem kommunerne. Den blev i slutningen af 1970'erne fulgt op af en budget- og regnskabsreform.

På mange måder blev grundelementerne i den decentrale velfærdsstat, vi kender i dag, således etableret i 1970'erne. Det offentlige forbrug steg fra 22,2 % af BNP i 1971 til 27,3 % af BNP i 1980, og de største stigninger skete i amter og kommuner (Blom-Hansen, Ibsen, Juul og Mouritzen 2012). Rundt omkring i de sammenlagte sognekommuner blev der bygget rådhus, og i løbet af 1970'erne blev en lang række opgaver overført fra staten til primær- og amtskommuner. Folkeskoleloven fra 1975, hvor undervisningspligten blev øget fra syv til ni år og enhedsskolen indført, og bistandsloven fra 1976 er vigtige eksempler på vidtrækkende statslig lovgivning, som tildelte kommunerne en central rolle i velfærdsstaten.

I 1980, hvor den første spørgeskemaundersøgelse til kommunale topchefer, der indgår i analyserne her (se appendiks), blev gennemført (Riiskjær 1982), var det således på mange måder et relativt nyetableret system, som de administrative topchefer sammen med de folkevalgte politikere stod i spidsen for. Kommunaldirektørerne havde i vidt omfang startet deres karriere i de tidligere sogne, købstæder og amter fra før kommunalreformen.

### — Kommunaldirektørernes kollektive profil i 1980

I 1980 var halvdelen af kommunaldirektørerne født før 1929 og havde således været børn under 30'ernes krise. 40 % var vokset op i et hjem, hvor forsørgeren var selvstændig, og 35 % i et hjem, hvor forsørgeren var privat eller offentlig funktionær.

Den gennemsnitlige kommunaldirektør var en mand i star-

ten af halvtredserne med en kommunal uddannelse, en anciennitet i stillingen på godt ti år og en gennemsnitlig anciennitet i kommunal administration på 29 år. Mindst halvdelen havde været kæmnere i en del af den kommune, hvor de nu var kommunaldirektører. Tre fjerdedele af kommunaldirektørerne havde en kommunal uddannelse, og mindre end ti procent havde en længere samfundsvidenskabelig uddannelse.

Ingen kvindelige kommunaldirektører besvarede 1980-undersøgelsen, men fra senere undersøgelser vides det, at i hvert fald én kommunaldirektør var kvinde.

Kommunen var og er imidlertid andet og mere end et statsligt implementeringsorgan. Den bygger også på ideen om et lokalt forankret folkestyre.

### Kommunernes politisk-administrative ledelsesstruktur siden 1970

I 1970'erne blev den grundlæggende formelle kommunale ledelsesstruktur fastlagt. Selvom der er forandringer over tid i organiseringen af kommunernes ledelse og væsentlige forskelle i mellem kommunerne (Ejersbo 1998; Hansen, Pedersen og Thylin 2010), så er der en grundstruktur, som kendetegner stort set samtlige danske kommuner fra tiden efter kommunalreformen i 1970 og frem til i dag (Hansen 1998), og som delvis er lovbestemt (Sørensen 2009).

Kommunalbestyrelsesmødet (også kaldet byrådsmødet eller borgerrepræsentationen), der består af de politikere, som opnåede valg ved sidste kommunalvalg, er kommunens øverste myndighed. Det har i hele perioden bestået af mellem 9 (Læsø) og 55 (København) folkevalgte politikere med et gennemsnit før 2007 på omkring 17 og efter 2007 på godt 25. Efter et kommunalvalg konstituerer kommunalbestyrelsen sig med en formand, der kaldes borgmester (overborgmester i København), et økonomiudvalg og en række stående udvalg med dertil hørende udvalgsformænd (borgmestre i København, rådmænd i de næststørste kommuner). Antallet af og opgavefordelingen mellem de stående udvalg, og dermed også antallet af udvalgsformænd, har varieret betydeligt over tid og mellem kommuner siden 1970'erne. Gennem alle årene har næsten alle kommuner dog ud over det obligatoriske økonomiudvalg haft tre stående udvalg (med varierende betegnelser): et skole- og

kulturudvalg med ansvar for bl.a. folkeskolen; et teknisk udvalg med ansvar for de tekniske ydelser og et socialudvalg med ansvar for bl.a. ældreplejen.

Den administrative del af kommunernes ledelse er, til forskel fra i en del andre lande, ikke beskrevet i kommunalstyrelsesloven. Ikke desto mindre er der nogle gennemgående relativt stabile træk i kommunernes administrative ledelsesstruktur.

Med ganske få undtagelser har alle kommuner i hele perioden haft en kommunaldirektør. Ud over kommunaldirektørerne er de tre gennemgående topchefer (teknisk direktør, socialdirektør og børne- og kulturdirektør, om end titlerne varierer betydeligt) – dem, der refererer til de tre gennemgående stående udvalg – men antallet varierer, i lighed med antallet af stående udvalg.

New public management

Samtidig med 1970’ernes etablering af den danske velfærdsstats lokale administrative fundament var den internationale udvikling præget af oliekriser, stigende arbejdsløshed, stagflation og et opgør med Keynes’ ideer om den regulerede kapitalisme (Hall 1989). Velfærdsstatens kraftige vækst var på ingen måde noget specielt dansk fænomen, men havde med forskellig styrke kendetegnet de fleste avancerede vestlige samfund i årtierne efter anden verdenskrig. Det kaldte på en reaktion, som Ronald Reagan i USA og Margaret Thatcher i Storbritannien kom til at stå som eksponenter for.

Der opstod fra 1980’erne og fremefter en fremherskende fælles dagsorden i den administrative og politiske elite, der handlede om at slanke, rationalisere og effektivisere den offentlige sektor generelt og den offentlige administration i særdeleshed, hvad enten det handlede om radikale nedskæringer som i Thatchers Storbritannien eller en mere inkrementel opbremsning og omstilling af væksten som i Schlüters danske moderniseringsprogrammer (Ejersbo og Greve 2005).

En af de – fra et forvaltningsmæssigt synspunkt – væsentligste idéstrømninger, der kom ud af 1970’ernes kriser, var den palet af organisatorisk innovationer, der senere internationalt fik samlebetegnelsen new public management (NPM) (Hood 1991; Hood 1995) og i USA blev kaldt *reinventing government* (Osborne og Gaebler 1992).

Kapitlet har ikke til formål at behandle NPM-litteraturen i dybden, men enkelte kommentarer er relevante her. For det første dækker betegnelsen NPM over så forskellige typer organisatorisk innovation, at der er tale om andet og mere end en neoliberal markedsstrømning, og forskellene mellem

innovationerne er mindst lige så interessant som lighederne (Rhodes 1999). For det andet giver det efter min opfattelse – på trods af at NPM er blevet en semantisk magnet (Vedung 1997) med heterogent indhold, som betegner meget forskellige fænomener – stadig mening at bruge en fælles betegnelse om den reformbølge, som blev sat på dagsordenen i 1980’erne, og som stadig præger forvaltningsdiskursen. Selvom forskellene mellem innovationerne er væsentlige og interessante, bærer de nemlig også nogle fællestræk.

De er for det første transnationale og for det andet præget af en rationaliseringsdiskurs, hvor nøgleordet er effektivitet, mens de kun perifert forholder sig til problemstillinger knyttet til politisk uenighed og den store ledelsesopgave, der handler om, hvordan man når til enighed om mål og midler. De er udviklet som mere eller mindre sammenhængende bud på den generelle problemstilling, der opstod i kølvandet på udviklingen af de store serviceproducerende velfærdsstater i årtierne efter anden verdenskrig, og som akut blev sat på dagsordenen af 1970’ernes oliekrise: Hvordan fremmes en mere rationel og effektiv produktion af velfærdsstatslige serviceydelser?

Svarene herpå var og er ganske forskellige, men forenes alligevel af en påstand om, at organisering, styring og ledelse er vigtigt. I hvor høj grad svarene lægger vægt på konkurrence og markedsgørelse som løsningsmodeller, varierer derimod ganske meget.

I 1980’ernes Danmark var ideerne til løsningsmodeller især mål- og rammestyring, fokus på bedre ledelse og introduktion af forskellige former for konkurrencemekanismer ved leveringen af offentlige serviceydelser (Hansen 2009a; Hansen 2011b). I tabel 1 ses nogle af de mere udbredte organisatoriske innovationer fra NPM-bølgen.

tabel 1 En typologi for transnationale organisatoriske innovationer relateret til new public management (NPM)

	Markedsparadigme	Ledelsesparadigme
Relativt gammel og veletableret i kontekst:	· Privatisering og udlicitering · Frit valg for brugerne	· Mål- og rammestyring · Benchmarking
Introduceret i 1980’erne		
Relativt ny og mindre etableret i kontekst:	· Bestiller-udfører-model · Kontraktstyring	· Værdibaseret ledelse (organisationskultur mv.) · Kvalitetsstyringssystemer (fx TQM) · Balanced scorecard · Leanledelsessystemer · Pay-for-performance-systemer
Introduceret i 1990’erne eller senere		

kilde Tilpasset fra Hansen 2011a; Hansen 2013 (under udgivelse)



Spørgeskemaundersøgelser til kommunale topchefer i 2004, 2006 og 2008 indikerer, at de to mest betydningsfulde innovationer i ledernes øjne er mål- og rammestyring og værdibaseret ledelse (Hansen, Hansen og Dahl 2004; Hansen og Eriksen 2006; Hansen, Jensen og Pedersen 2009).

### Fra vækst til omstilling – 1981-1992

Mens 1970'erne var vækstens årti for de danske kommuner, så blev 1980'erne omstillingens og opbremsningens årti. I samfundets elite såvel som den brede befolkning bredte der sig fra slutningen af 1970'erne en opfattelse af, at væksten i den offentlige sektor måtte bremses. Denne opfattelse blev måske tydeligst formuleret af den afgående socialdemokratiske finansminister Knud Heinesen, der den 28. oktober 1979 udtalte sig i tv om landets økonomiske situation: "Nogle fremstiller det, som om vi kører på kanten af afgrunden. Det gør vi ikke, men vi har kurs imod den, og vi kan se den." (Villaume 2012)

#### Udviklingen i kommunaldirektørernes opfattelse af den offentlige sektor

Det foregående årtis vækst i kommunerne og den udbredte krisestemning i slutningen af 1970'erne og starten af 1980'erne kom også til udtryk i kommunaldirektørernes opfattelse af den offentlige sektor omkring 1980. I spørgeskemaundersøgelsen fra 1980 erklærede godt 75 % af kommunaldirektørerne sig således helt eller delvis enige i påstanden om, at "den samlede offentlige sektor er blevet for stor i forhold til den private sektor". Det er en langt højere procentdel end i nogen af de efterfølgende undersøgelser fra henholdsvis 1992 (52 %), 2006 (27 %) og 2008 (26 %).

Den samme tendens finder vi ved en anden påstand, der er typisk for den tidlige NPM-bølge: "Den private sektor er generelt mere effektiv end den offentlige sektor." Denne påstand accepteres generelt i betydeligt mindre omfang af kommunaldirektørerne end påstanden om, at den offentlige sektor er blevet for stor, men det tidspunkt, hvor synspunktet har størst opbakning blandt kommunaldirektører, er i 1980. Godt 36 % erklærede sig i 1980 helt eller delvis enige i påstanden, mens de tilsvarende tal i senere undersøgelser var faldet til henholdsvis 9 % (1992), 7 % (2006) og 13 % (2008).

### 1980'ernes moderniseringsprogrammer

I september 1982 gik den sidste af fem socialdemokratiske Anker Jørgensen-regeringer af, og den første af fire Poul Schlüter-regeringer i perioden frem til januar 1993 trådte til. Regeringen fremlagde godt et år senere, i november 1983, det første af 1980'ernes moderniseringsprogrammer, der dog i første omgang kun vedrørte staten. Først med moderniseringsredegørelsen fra 1986 inddrager man formelt set kommunerne (Ejersbo og Greve 2005).

Op igennem 1980'erne sker der en udvikling i bestræbelserne på at modernisere den offentlige sektor, der tydeligvis er præget af den internationale NPM-bølge, med stigende fokus på brugerorientering, markedsgørelse, effektivisering og produktivitet, som formuleres i årlige moderniseringsredegørelser fra regeringen.

### Mål- og rammestyring

En af nyskabelserne i 1980'erne var mål- og rammestyring, der fik stor gennemslagskraft som en fremherskende idé om, hvordan samspillet mellem politikere, administration og decentrale institutioner ideelt set burde organiseres. Ideen var og er, at styringen af decentrale institutioner ikke skulle ske gennem direkte ordrer, men gennem politisk formulerede (helst målbare) mål og økonomiske rammer. I en mål- og rammestyrimodel er der således i princippet en ganske klar hierarkisk arbejdsdeling mellem politik, administration og velfærdsstatlig serviceproduktion.

Politikernes opgave er at formulere og vedtage de overordnede mål og fastlægge de overordnede økonomiske rammer. De decentrale institutioners (fx børnehaver, skoler og hjemmepleje) opgave er inden for de økonomiske rammer at nå de fastsatte mål så effektivt som muligt. Hvordan de vil nå disse mål, overlades i princippet til den enkelte institutionsleder, der således både får frihed og pligt til at udøve ledelse. Administrationens opgave er for det første at hjælpe politikerne i målformulerings- og budgetlægningsprocessen gennem at udarbejde forslag og gennemføre konsekvensberegninger og andre typer analyser. For det andet er den at hjælpe de decentrale institutioner med at leve op til målsætningerne, kontrollere, at det sker, og i øvrigt sikre koordination af tværgående aktiviteter.

Mål- og rammestyrimodellen har, under lidt forskellige betegnelser, haft stor betydning ikke bare i Danmark, men i en lang række lande. I de danske kommuner har den siden 1980'erne præget kommunaldirektørernes opfattelse af den ideelle arbejdsdeling mellem politik og administration.



### Den ideelle politiker- og kommunaldirektørrolle

Det er en helt central og afgørende del af kommunaldirektørens arbejde at udvikle og sikre et godt og tillidsfuldt samarbejde mellem de folkevalgte politikere og den professionelle administration.

Siden 1980'erne har der været en ganske klar og stabil opfattelse blandt de fleste kommunaldirektører og andre administrative topchefer af, hvordan den ideelle kommunalpolitiker bør agere på to dimensioner. En opfattelse som i høj grad er præget af mål- og rammestyringsfilosofien. For det første skal den ideelle politiker være generalist og have visioner for, hvordan kommunen skal udvikle sig på langt sigt og formulere klare (gerne operationelle) mål for forvaltningens arbejde. For det andet skal den ideelle politiker holde armslængdedistance til enkeltsager og forvaltningens arbejde. Politikere skal således ikke engagere sig i behandlingen af enkeltsager, i fastlæggelse af regler og rutiner for forvaltningens arbejde eller i at være talerør for personer eller foreninger, der har sager til behandling i kommunen. Omvendt er kommunaldirektørens opgaver i denne model, at bistå politikerne med formulere visioner og mål, at fastlægge regler og rutiner for forvaltningens arbejde, og at sikre loyal effektiv implementering af politiske beslutninger.

Undersøgelserne fra såvel 1992 som 2006 og 2008 indikerer, at denne opfattelse blandt kommunaldirektører er udbredt og stabil over tid, samtidig med at de også indikerer, at politikerne har svært ved at leve op til denne rolle (Berg 2000). Dette skyldes flere forhold.

Dels kolliderer mål- og rammestyringsfilosofien med en ældre opfattelse af lokalpolitikeren som en slags ombudsmand. I denne opfattelse af politikerrollen møder borgeren billedligt talt den lokale politiker nede i Brugsen og konfronterer hende med et problem (fx i en børnehave, på en skole eller med hjemmeplejen). Politikeren lover at undersøge sagen og gennem denne kommunikationsproces bliver fejl og mangler i kommunens behandling af kommunens borgere rettet. Med den nye målstyrings- og senere i 1990'erne kontraktstyringsfilosofi er denne proces i princippet lukket, og det kan virke frustrerende for såvel politikere som borgere. Det er der imidlertid nogle gode grunde til, som dels handler om kommunens størrelse og dels om kommunens omfattende opgaveportefølje. Med de nye storkommuner er det i stigende grad på godt og ondt blevet vanskeligt for den folkevalgte politiker at spille den ombudsmandsrolle, som kendetegnede megen kommunalpolitik i de gamle sogneråd før 1970.

Dels, og måske vigtigere, udfordres målstyringsfilosofien af en i stigende grad mediestyret dagsorden, som i høj grad fokuserer på enkeltsager som politikerne tvinges til at forholde sig til. Denne udfordring for mål- og rammestyringsfilosofien er nok mere permanent og er dermed også central i den moderne kommunaldirektørs arbejde. Alle undersøgelser tyder nemlig på, at såvel den mediestyrede dagsorden som forskellige versioner af mål- og rammestyring eller den lidt mere formaliserede kontraktstyringsmodel gennemsyrrer dansk offentlig forvaltning generelt og kommunal forvaltning specifikt.

### Stram økonomistyring

1980'ernes start var præget af store betalingsbalanceunderskud, arbejdsløshed og udlandsgæld. Samtidig udvikledes internationalt, men også lokalt, en lang række ideer til hvordan man bedre kunne styre den offentlige sektor. Økonomisk set blev statens stramme styring af kommunerne og en stram økonomisk rammestyring internt i kommunerne et væsentligt redskab til at få styr på økonomien. Væsentlige forudsætninger herfor var budget- og regnskabsreformen fra 1977, de årlige kommuneforhandlinger mellem stat og KL om kommunernes økonomi, der startede i 1979, og det udvidede totalbalanceprincip (DUT), der indførtes i 1984, og som placerede et økonomisk ansvar i de ministerier, som udarbejdede udgiftsfremmende regler (love, cirkulærer) for kommunerne. Den stramme økonomistyring blev i slutningen af 1980'erne fulgt op af en væsentlig decentralisering af beslutningsansvar til institutionerne. I tråd med anbefalingerne fra new public management blev bevillingsniveauet i budgetterne hævet, samtidig med at overførsel mellem budgetår blev muliggjort. Herved blev et langt større reelt prioriteringsansvar overladt til de enkelte institutioner og budgetområder. Hvor man tidligere politisk vedtog detaljerede budgetter ned til det enkelte tavleindkøb på folkeskolen, blev den slags detailbeslutninger nu overladt til en ledelsesvurdering på den enkelte skole. I hele denne væsentlige reformering af kommunernes budgetlægningsproces stod kommunaldirektørerne centralt, og den medførte også en væsentlig omdefinering i borgmesterforvaltningens rolle. Fra detaljerede beslutninger om udgiftsposter ned til den sidste krone til en mere overordnet strategisk styring af kommunens økonomi.

## — Kommunaldirektørernes kollektive profil i 1992

I 1992 var halvdelen af kommunaldirektørerne født før 1945, og en stor del var født under anden verdenskrig.

Den gennemsnitlige kommunaldirektør var en mand omkring 49 år, med en kommunal eller samfundsvidenskabelig uddannelse og med en anciennitet i stillingen på godt 9 år.

Omtrent 37 % af kommunaldirektørerne havde en kommunal uddannelse, og godt 35 % havde en længere samfundsvidenskabelig uddannelse.

**Udviklingen siden 1980:** Flertallet af kommunaldirektører er skiftet ud siden 1980, og mange akademikere er rykket ind, hvor der før var kommunalt uddannede. Det er nu knap fem procent af kommunaldirektørerne, der er kvinder.

## Fokus på ledelse

I løbet af 1980'erne sker der en sandsynligvis afgørende ændring i kommunaldirektørens grundlæggende identitet. Fra primært at være en kommunebogholder, hvis fornemste opgave er at sikre at kommunens udgifter bogføres og afholdes i overensstemmelse med lovgivning og politiske beslutninger, så forventes kommunaldirektøren i stigende grad også at udøve en form for overordnet ledelse i den kommunale organisation. Det kommer til udtryk i stillingsannoncer (Dahler-Larsen 1997), i de første generelle lederuddannelser på forvaltningshøjskolen såsom KIOL – kursus i offentlig ledelse – og det kommer til udtryk i den 1992-survey, som der trækkes på her (se appendiks). Mens 1980-undersøgelsen ingen spørgsmål havde til generelle lederroller, så er de centrale i 1992-undersøgelsen. Det er ikke noget tilfælde. Den internationale NPM-bevægelse satte ledelse på dagsordenen. Lederne havde ret og pligt til at lede og skulle uddanne sig til denne generelle ledelsesopgave.

## Akademisering og reorganisering – udviklingen 1993-2006

I januar 1993 trådte den fjerde og sidste Schlüterregering tilbage som følge af Tamilsagen og blev afløst af den første af fire regeringer i perioden 1993-2001 med socialdemokraten Poul Nyrup Rasmussen som leder.

Hvad angår administrationspolitikken og statens styring af kommunerne var hovedtendensen imidlertid, at 1990'ernes socialdemokratiske regeringer fortsatte 1980'ernes borgerlige regeringers administrationspolitik. Der skete dog i de første år en vis lempelse af finanspolitikken og den stramme styring af kommunerne, som medvirkede til at sætte gang i økonomien. 1990'erne blev et årti med faldende arbejdsløshed og konstante betalingsbalanceoverskud.

## Udvikling i styringsteknologier

På mange måder blev 1990'erne en periode, hvor 1980'ernes styringstænkning inspireret af den internationale NPM-bølge blev videreført, modnet og i højere grad praktiseret i kommunerne. Enkelte kommuner eksperimenterede med ganske radikale markedsgørelsesmodeller (fx Græsted-Gilleleje), med bl.a. udlicitering af plejehjem og børnehaver til private leverandører, men hovedtendensen i 1990'erne var, at markedsgørelsen af de kommunale aktiviteter gik langsomt eller forblev på ideplanet. 1980'ernes mål- og rambestyringsmodel blev en del steder afløst af forskellige former for kontraktstyring i såvel "hårde" som "bløde" varianter.

I starten af 1990'erne blev bestiller-udfører-modellen (BUM) introduceret på Kommunaldirektørforeningens årsmøde på den kommunale højskole i Grenaa. I 1990'erne udviklede nogle kommuner deres version af modellen, mens en version af denne model senere i 2000'erne fra statens side blev gjort til en lovpligtig måde at organisere ældreområdet på. Kommunaldirektørerne har en vigtig rolle i udviklingen af disse nye styringsteknologier – særligt i 1990'ernes decentrale eksperimenter med modellerne. Dels ved at introducere eller ignorere nye styringskoncepter i kommunen og dels ved at oversætte og udvikle en lokalt tilpasset version af de introducerede styringskoncepter.

## Nye modeller for løn og ansættelse

I 1993 overtog kommunerne forhandlingsretten for lærerne fra staten, og i 1997 blev ny løn formelt indført overalt i den offentlige sektor. Disse hændelser markerer en generel langsigtet tendens i den offentlige sektor og i kommunerne specifikt væk fra tjenestemandssystemet i retning af åremåls- og kontraktansættelser for topchefer og almindelig overenskomstansættelse for lønmodtagere længere nede i hierarkiet.

For kommunaldirektørernes vedkommende har denne tendens været tydelig. Fra at en tjenstemandsansættelse var reglen i 1970'erne og starten

af 1980'erne bliver forskellige former for åremåls- og kontraktvilkår indført i kommunaldirektørernes ansættelsesforhold i løbet af 1990'erne og 2000'erne. I dag er tjenestemandsansættelsen undtagelsen der bekræfter reglen. Tidligere var kommunaldirektøransættelsen som hovedregel kronen på værket i et langt karriereforløb i kommunal forvaltning – ofte i den samme kommune – med en tjenestemandsansættelse, der markerede en slutstilling i karrieren. I dag er kommunaldirektøren som hovedregel åremålsansat og har haft et langt karriereforløb i flere forskellige kommuner. I den samme periode er kommunaldirektørlønningerne steget markant og i dag er de højest lønnede kommunaldirektører i de danske kommuner blandt de højest lønnede offentlige ledere i Danmark.

### Akademisering af kommunaldirektørrollen

I 1970'erne og starten af 1980'erne var den primære karrierevej til stillingen som kommunaldirektør en kommunal uddannelse suppleret med uddannelser på Forvaltningshøjskolen og kurser på den kommunale højskole i Grenaa. I 1980 var trejerdedel af kommunaldirektørerne således startet deres karrierevej som elever i den kommunale forvaltning, mens kun omkring ti procent havde en universitetsuddannelse – ofte som jurist.

tabel 2 To personlige karriereveje for kommunaldirektører i midten af 1990'erne – den kommunale (her med opstart i privat revisionskontor) og den akademiske

Kommunaldirektør Hans Henning Knudsen Ørbæk kommune (1994)
— Født 1942
— 1959 Almindelig forberedelseseksamen = præliminæreksamen
— 1959 I lære på revisionskontor
— 1962 Handelsmedhjælpereksamen
— 1963 Aftjent værnepligt
— 1963 Ansat på revisionskontor
— 1965 Statskontrolleret bogholderprøve
— 1966 Ansat ved Amtsrevisionen i Svendborg
— 1966 Ansat som kommunebogholder i Ørbæk Kommune
— 1973 Kommunal økonomisk-administrativ forvaltning (Danmarks Forvaltningshøjskole)
— 1982 Ansat som kommunaldirektør i Ørbæk Kommune

Kommunaldirektør Mogens Sckerl Søllerød kommune (1994)
— Født 1941
— 1970 Cand.jur. fra Aarhus
— 1970 Advokatfuldmægtig, Kalundborg
— 1971 Politifuldmægtig i Holbæk og Nykøbing Sj.
— 1973 Advokatbestalling
— 1973 Juridisk konsulent i Odense Kommune
— 1976 Souschef i socialforvaltningen i Svendborg Kommune
— 1979 Socialinspektør i Svendborg Kommune
— 1984 Kommunaldirektør i Fåborg Kommune
— 1986 Forvaltningshøjskolens kursus i offentlig ledelse (KIOL)
— 1987 Kommunaldirektør i Søllerød Kommune

kilde: Hansen 1995

I løbet af 1980'erne begynder dette billede gradvis at ændre sig, og i 2008-undersøgelsen er godt 60 % af kommunaldirektørerne akademikere med en bred pallet af samfundsvidenskabelige uddannelser – jurist, økonom, statskundskab, mv. – mens kun godt 18 % er startet med en kommunal uddannelse.

### — Kommunaldirektørernes kollektive profil i 2006

I 2006 før strukturreformen var halvdelen af kommunaldirektørerne født før 1952, men det er efterkrigstidens generation der dominerer, idet mere end 75 % er født efter anden verdenskrig. Godt 32 % var vokset op i et hjem med en forsørger, der var selvstændig, og ca. 42 % med en forsørger, der var offentlig eller privat funktionær.

Den gennemsnitlige kommunaldirektør var en mand omkring 54 år, med en samfundsvidenskabelig uddannelse, en anciennitet i stillingen på godt 9 år og en anciennitet i kommunerne på omkring 24 år.

Godt 18 % af kommunaldirektørerne havde en kommunal uddannelse og omkring 48 % havde en længere samfundsvidenskabelig uddannelse.

**Udviklingen siden 1992:** Flertallet af kommunaldirektører er skiftet ud siden 1992 og nu udgør akademikere knap halvdelen af kommunaldirektørerne, mens de kommunalt uddannedes andel er faldet en anelse. Det er nu knap ti procent af kommunaldirektørerne, der er kvinder.

## Udviklingstendenser i stat/kommune-relationer

Hovedtendensen op gennem 1970'erne, 1980'erne og frem til midten af 1990'erne var, at en støt decentralisering af opgaver fra staten til primært kommunerne, men også til selvejende offentlige, semi-offentlige og private institutioner, fandt sted. Danske kommuner har komparativt stor politisk såvel som administrativ indflydelse på deres lokalområde og på organiseringen af serviceydelser, serviceniveau og kvalitet. Det har historisk været en vigtig præmis, at beslutninger i samfundet skulle træffes så tæt på borgerne som muligt. Denne præmis kommer imidlertid i stigende grad under pres fra slutningen af 1990'erne under Nyrup Rasmussen-regeringerne, og det bliver mere markant under 2000'ernes Fogh Rasmussen-regeringer, hvor der sker en højere grad af centralisering og statslig regulering af og kontrol med de decentraliserede områder.

I 2001 træder den sidste af fire Poul Nyrup Rasmussen-regeringer tilbage og den første af tre Anders Fogh Rasmussen-regeringer i perioden fra november 2001 til april 2009 træder til.

Denne periode bliver præget af den store strukturreform i 2007, men også af en generelt mere markant vilje til at styre kommuner og amter/regioner fra statens side.

Kommunerne har altid spillet en dobbeltrolle i den danske statsdannelse som henholdsvis statens forlængede arm, hvis opgave det er at være implementeringsorgan for statslige beslutninger og som det organiserede udtryk for et levende lokalt demokrati. Hovedtendensen i det seneste par årtier har været, at det er opgaven som statens implementeringsorgan, der er i højsædet.

## Kommunaldirektørerne efter strukturreformen – udviklingen 2007-2012

Strukturreformen i 2007 kan ses som det mest markante og sandsynligvis også varige udtryk for tendensen til øget statslig styring og opfattelsen af kommunerne som primært et implementeringsorgan for statslige beslutninger. Antallet af kommuner reduceres fra 271 til 98, samtidig med at deres opgaveportefølje udvides markant med særligt sundheds- og arbejdsmarkedsopgaver. De 14 amter reduceres til fem regioner med en mindre opgaveportefølje og en lavere grad af autonomi.

For kommunaldirektørerne får strukturreformen naturligvis stor betydning – både direkte og indirekte. De mest direkte konsekvenser er reduktionen i antal af kommunaldirektører (nu 98) og udvidelse af ansvarsområdet med større kommunale organisationer med flere opgaver. Med undtagelse af ganske få ø-kommuner er samtlige kommunaldirektører nu ledere for nogle af de største arbejdspladser i landet. Opgaven med at betjene politikerne ændrer sig også. Antallet af kommunalpolitikere er skåret ned på landsplan, men i de fleste kommuner er kommunalbestyrelsens størrelse blevet øget betydeligt.

## Kommunaldirektørernes kollektive profil i 2008, knap to år efter strukturreformen

I efteråret 2008 tilhører alle kommunaldirektørerne efterkrigsgenerationen og over halvdelen er født i 1950'erne. Godt 36 % var vokset op i et hjem med en forsørger, der var selvstændig, og godt 43 % med en forsørger, der var offentlig eller privat funktionær.

Den gennemsnitlige kommunaldirektør er en mand omkring 53 år, med en samfundsvidenskabelig uddannelse, en anciennitet i stillingen på knap 7 år og en anciennitet i kommunerne på godt 22 år.

Cirka 16 % af kommunaldirektørerne har en kommunal uddannelse og godt 60 % en længere samfundsvidenskabelig uddannelse.

**Udviklingen siden 2006:** Antallet af kommunaldirektører er reduceret fra 271 til 98, og langt de fleste er gengangere fra 2006. Nu udgør akademikerne godt 60 %, mens de kommunalt uddannedes andel er faldet en anelse. Det er stadig mindre end ti procent af kommunaldirektørerne, der er kvinder.



## Ledelse som profession

Situationen i slutningen af 2000'erne er, at de ideer, som blev sat på dagsordenen internationalt i 1980'erne ikke længere er nye. New public management" er ikke længere ny, og mange styrings- og ledelsesideer har været afprøvet i adskillige år i adskillige lande – herunder Danmark – med vekslende succes. Mange iagttagere af international forvaltningspolitik er begyndt at tale om en ny fase, hvor NPM-reformerne er kommet ind i en paradoksal æra (Hood og Peters 2004), hvor der sker delvise brud med NPM-reformerne i nyere reformer (Christensen og Laegreid 2007) og hvor digitaliseringsprocessernes fremmarch udfordrer NPM-reformernes paradigmer (Dunleavy, Margetts, Bastow, og Tinkler 2008).

Det centrale budskab i forhold til kommunernes ledelse er imidlertid, at mens 1980'erne markerede begyndelsen på NPM-æraen i Danmark, så markerer slutningen af 2000'erne en periode, hvor de fleste NPM-ideer er velkendte og har været afprøvet med vekslende succes i den danske offentlige sektor.

Slogans fra NPM-bevægelsen som "lad lederne lede" og "få lederne til at lede" – sagt på en anden måde – ret og pligt til ledelse – har præget en generel tendens indenfor offentlig ledelse – nemlig tendensen til at delegere mere formel kompetence til den offentlige leder. Denne generelle tendens har været tydelig i eksempelvis uddannelsessektoren, hvor skoleledere, gymnasiektorer og på det seneste også universitetsrektorer, dekaner og institutledere har fået overdraget den formelle ledelseskompetence fra kollegiale organer som lærer- og fakultetsråd. Dette fokus på ledelse er blevet fulgt op af en stigende vilje til at investere i lederuddannelser.

I 1990'ernes Danmark kom det øgede fokus på offentlig ledelse bl.a. til udtryk ved etablering af egentlige offentlige ledelsesuddannelser i starten af 1990'erne såsom MPA på CBS og MPM på Syddansk Universitet. I 2000'erne har vi set udviklingen af et kodeks for offentlig topledelse (Forum for offentlig topledelse 2005) og en yderligere eskalering af markedet for offentlige ledelsesuddannelser.

Hele denne udvikling har naturligvis præget kommunaldirektørrollen. Fra sognerådskæmneren i 1940'ernes Vadum kommune som denne fortælling startede med til den moderne kommunaldirektør, som er leder af tusindvis af ansatte, er der et stort spring.

Forandringen i forståelse af lederroller kan også registreres ved at sammenligne besvarelser af undersøgelsen fra 1992, hvor spørgsmål om ledelse blev stillet for første gang, med besvarelser i 2006- og 2008-undersøgelserne,

hvor nogle af de samme spørgsmål blev stillet. Sammenligningen indikerer klart, at der er sket en forandring i ledelsesorientering blandt danske kommunale topledere i retning af globalt legitimerede modeller for god ledelse fra starten af 1990'erne til slutningen af 2000'erne. Kommunale topledere er blevet mere orienterede i retning af de ledelsesprioriteringer, som anbefales i den internationale litteratur om ledelse. De er over en bred kam blevet mere orienterede mod produktion, udvikling af relationer, innovation og opmærksomhed overfor omverdenen. I samme periode er den klassiske administratorrolle blevet nedprioriteret.

## Sammenfatning og perspektivering

Den forudgående beretning viser, at kommunaldirektørernes kollektive profil såvel som deres rolle har undergået en betydelig forandring siden sognerådskommunerne før den første kommunalreform i 1970. Forandringerne er sket som en kombination af større reformer og en lang række af det, den amerikanske politolog og økonom Charles Lindblom kaldte små usammenhængende småforandringer (Lindblom 1959; Lindblom 1979), der over tid summerer op til en stor forandring.

### Forandringer i karrieresystemet

For hvad angår karrieresystemet eksisterer reminiscenserne af karrieresystemet fra 1980 stadig i den kollektive profil for nutidens kommunaldirektører.

På trods af en vis stigning må såvel andel som stigning i *andel kvinder*, i betragtning af kommunernes karakter af kvindearbejdspladser, og det fokus, der har været på kønsmæssig ligestilling siden 1970'erne, siges at være beskeden.

For hvad angår *social baggrund* er de to mest interessante resultater vel, at social arv slår igennem på to måder. *For det første* er det en usædvanligt god baggrund at komme fra en familie med en selvstændig forsørger idet kommunaldirektører med denne baggrund er klart overrepræsenteret sammenholdt med befolkningen som helhed. Dette resultat harmonerer i øvrigt med andre undersøgelser fra den generelle ledelsesforskning (Yukl 2013). *For det andet* synes det næsten umuligt at gøre karriere til kommunaldirektørniveau med en baggrund uden forsørger eller med en forsørger uden for arbejdsmarkedet.

### Har strukturreformen påvirket den seneste udvikling i væsentlig grad?

Ovenstående analyser indikerer, at en del *mellemlederkarrierer er gået i stå*. I mange sammenlagte kommuner har modellen været, at kommunaldirektørerne fra hver af de gamle kommuner fik en af de øvrige topchefstillinger i den nye kommune. Der er sket en almindelig degradering af topcheferne, hvilket har medført, at tidligere lovende karriereveje er blevet lukket – i hvert fald for en periode (Hansen, Opstrup, og Villadsen 2013).

### Stabile træk ved det kommunale karrieresystem

Det er et stabilt træk, at kommunaldirektørerne har adskillige års erfaring fra den kommunale administration, før de får mulighed for at blive topchefer. Det kommunale karrieresystem har op til nu, med få undtagelser, været helt adskilt fra det statslige karrieresystem. Her kunne en hypotese være, at akademiseringen af kommunaldirektørernes baggrund gradvis vil ændre på dette kendetegn. Kommunaldirektører med en karriere i den private sektor har hidtil været usædvanligt. Igen kunne en hypotese være, at de mange konsulentfirmaer der er opstået omkring den offentlige sektor, og som typisk ansætter konsulenter med en akademisk baggrund, også vil ændre på dette kendetegn ved det kommunale karrieresystem.

I 1980 såvel som i dag er der *to primære karriereveje* til stillingerne som kommunaldirektør (Hansen, Opstrup, og Villadsen 2013). *For det første* kunne man starte som elev i den kommunale administration, arbejde sig op igennem hierarkiet og supplere med kurser på den kommunale højskole og forvaltningshøjskolen. Det var i 1980 den primære karrierevej for kommunaldirektører, men den karrierevej er gradvis blevet mere usædvanlig og er vel nærmest lukket i dag. *For det andet* kunne man også i 1980 starte sin karriere med en akademisk samfundsvidenskabelig uddannelse – jura, økonomi, statskundskab eller lignende – få nogle års erfaring som konsulent eller fuldmægtig og arbejde sig op igennem systemet til socialdirektør og eventuelt kommunaldirektør. I 1980 var det en usædvanlig baggrund, men det er gradvis blevet den mest almindelige baggrund blandt kommunaldirektører. Endvidere tyder undersøgelserne fra 2006 og 2008 på, at det i stigende grad er et krav at kommunaldirektører undervejs i karrieren supplerer deres baggrund med en mastergrad i offentlig ledelse eller lignende samfundsvidenskabelige efteruddannelser.

Med et polemisk begreb fra den danske offentlige debat er der sket en delvis *djøfisering* (Dahler-Larsen, Ejersbo, og Hansen 2011) af kommunaldirektørernes uddannelsesmæssige profil, og kommunalreformen synes

at have forstærket denne udvikling. At andre undersøgelser ikke finder, at denne nye uddannelsesprofil slår signifikant igennem i forskellige opfattelser af lederroller (Hansen 2012) mellem kommunaldirektører med forskellig uddannelsesbaggrund indikerer, at forandringen er mere dybtgående end overfladefænomener som *djøfisering*.

Beretningen bekræfter den generelle tendens fra eliteforskningen til, at eliteres kollektive profil ændrer sig langsomt, og at begreber som tradition og sporafhængighed må indgå som væsentlige elementer i analyser af forandringen i eliteres kollektive profil. Men den ganske radikale forandring der ikke desto mindre gradvis er sket, kan så sandelig også ses som påvirket af internationale idéstrømme om ledelse og styring. Der er sket en udvikling fra professionsledelse i retning af generalistledelse og fra en slags mesterlære i den kommunale organisation til en akademisering af lederrollen. Denne udvikling er ikke et specielt dansk fænomen, men kan iagttages i mange lande og falder fint i tråd med de dele af NPM-bølgen, der har fokuseret på ledelse og udvikling af en egentlig offentlig ledelsesprofession.

### Fra kæmner til kommunaldirektør

Den gamle sognerådkæmner var først og fremmest en bogholder som holdt styr på kommunens økonomi og førte tilsyn med at skatteborgernes penge blev brugt i overensstemmelse med sognerådets beslutninger og national lovgivning. Denne funktion blev ofte varetaget af kommunekæmneren alene og er stadig en væsentlig opgave for enhver kommunal forvaltning. Kommunaldirektøren må sikre sig, at forvaltningen varetager denne opgave på forsvarlig vis, men det er ikke længere kommunaldirektøren der varetager opgaven.

I lighed med sognerådkæmneren er det stadig en helt central opgave for kommunaldirektøren at udvikle og sikre et godt og tillidsfuldt samspil mellem de folkevalgte politikere og den kommunale administration. Dette sker i tæt samspil med borgmesteren og udgør, som i kæmnerens tid, fundamentet for kommunaldirektørens arbejde. Men hertil kommer en række andre opgaver som kommunaldirektørerne primært arbejder med på det overordnede strategiske plan.

Kommunaldirektørerne er topledere på nogle af Danmarks største arbejdspladser og personaleledelse, tilrettelæggelse af karrieresystemer, uddannelse og personaleudvikling er en af de væsentlige strategiske opgaver. Kommunaldirektørerne har ansvaret for organisationer som leverer en stor del af velfærdsstatens centrale kerneydelser og udviklingen og sikringen af

en effektiv serviceproduktion af høj kvalitet er en anden central ledelsesopgave. Samtidig står udviklingen ikke stille, samfundet forandrer sig og de danske kommuner står centralt i denne udvikling. Både som organisationer, der påvirkes og må tilpasse sig udviklingen, og som organisationer, der selv er med til at skabe udviklingen. Innovation og nytænkning internt i kommunens aktiviteter, i samspillet med erhvervslivet og i lokalsamfundets udvikling er yderligere en væsentlig strategisk opgave i kommunaldirektørens arbejde.

Den foregående beretning har vist, at kommunaldirektørerne i stigende grad tager denne ledelsesopgave på sig. Det er ikke en opgave de kan løse alene – moderne ledelse er holdarbejde. Ikke desto mindre spiller kommunaldirektørerne en væsentlig rolle i disse ledelsesprocesser.

Hvor godt det lykkes er næppe helt uvæsentligt for det danske samfund og kommunestyrets fremtid.

## Litteratur

- Anderson, L. og M.N. Pedersen (1998): "Rekrutteringen af kommunale chefer. En administrativ elite under forandring". *Politica* 30: 298-308.
- Berg, Rikke (2000): *Den "gode" politiker. Et studie af politiske ledelsesværdier i kommunerne*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Blom-Hansen, J., M. Ibsen, T. Juul, og P.E. Mouritzen (2012): *Fra sogn til velfærdsproducent. Kommunestyret gennem fire årtier*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Bogason, P. (1992): *Forvaltning og stat*. Herning: Systime.
- Christensen, T. og P. Laegreid (2007): *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms*. Aldershot: Ashgate.
- Dahler-Larsen, P. (1997): "Udviklingen i kravene til danske kommunaldirektører de seneste tyve år belyst ved stillingsannoncer: En social konstruktion?" *Nordisk Administrativ Tidsskrift* 78: 119-142.
- Dahler-Larsen, P., N. Ejersbo og M.B. Hansen (2011): "Djæfiser: Polemisk eller analytisk begreb?", *Samfundsøkonomen* 2011/3: 4-9.
- Dunleavy, P., H. Margetts, S. Bastow og J. Tinkler (2008): *Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E-Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Ejersbo, N. (1998): "Kommunale strukturer. Et studie i lokal variation". *Politica* 30: 285-297.
- Ejersbo, N. og C. Greve (2005): *Moderniseringen af den offentlige sektor*. I K.K. Klausen og S. Hildebrandt (red.): København: Børsens Forlag.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Forum for offentlig topledelse (2005): "Public Governance. Kodeks for god offentlig topledelse i Danmark". Mkom Danmark ApS.
- Hall, P.A. (1989): "The Political Power of Economic Ideas". Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hansen, K.M., M.B. Hansen og P.S. Dahl (2004): "Spørgeskemaundersøgelse af brugen af Fælles sprog i de danske kommuner". Odense: Syddansk Universitet.
- Hansen, M.B. (1995): *Kommunaldirektørens roller i den kommunale organisation. En sammenlignende undersøgelse af 15 kommunaldirektørers arbejde*. Odense: Kommunalpolitiske Studier fra Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet.
- Hansen, M.B. (1997): "Kommunaldirektøren – marionet og dirigent. En organisations sociologisk undersøgelse af struktureringen af kommunaldirektørens arbejde med udgangspunkt i et aktør-struktur perspektiv". Ph.d.-afhandling, Det Samfundsvidenskabelige Fakultet ved SDU-Odense Universitet.
- Hansen, M.B. (1998): "Chefgruppemødet. Fra informationsformidling til kollektiv ledelse?" *Politica* 30: 270-284.
- Hansen, M.B. (2009a): "Strategisk ledelse i den offentlige sektor. Kritiske kommentarer til et fænomen i vækst". *Politik* 12: 10-22.
- Hansen, M.B. (2011a): "Antecedents of Organizational Innovation. The Diffusion of New Public Management into Danish Local Government". *Public Administration* 89: 285-306.
- Hansen, M.B. (2012): "The Diffusion of Global Models of Appropriate Leadership Behavior. Explaining Changing Leadership Priorities of High Ranking Public Managers". *Public Management Research Conference (PMRC): "Seeking Excellence In a Time of Change"*. Fudan University, Shanghai, China, May 25-27, 2012.
- Hansen, M.B. (2013 under udgivelse): "Organisatorisk innovation i den offentlige sektor". *Politica* 45.
- Hansen, M.B. og J. Eriksen (2006): "Kommunernes administrative lederskab. På tærsklen til et nyt kommunalt Danmarkskort. Spørgeskemaundersøgelse til kommunaldirektører, skole- og kulturdirektører, tekniske direktører og socialdirektører". Odense: Kommunalpolitiske studier, Syddansk Universitet.
- Hansen, M.B., C.P. Jensen og J.T. Pedersen (2009): "Kommunernes administrative lederskab efter kommunalreform. Spørgeskemaundersøgelse til medlemmerne af de kommunale chefforeninger, efteråret 2008". Odense: Syddansk Universitet, Institut for Statskundskab.
- Hansen, M.B., N. Opstrup og A.R. Villadsen (2013): "En administrativ elite under forandring. Udviklingen i danske kommunale topcheferes kollektive profil fra 1970 til 2008". *Politica* (under udgivelse).
- Hansen, M.B., J.T. Pedersen og E. Thylin (2010): "Regeneration og strukturel forandring i de danske kommuners lederskab 1980-2008. Dokumentation af en undersøgelse baseret på kommunale årbøger". Odense: Syddansk Universitet, Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, Institut for Statskundskab.
- Hansen, P.G. (2009b): "Kæmner". I *Den Store Danske*. København: Gyldendal.
- Hood, C. (1991): "A Public Management for All Seasons". *Public Administration* 69: 3-19.
- Hood, Christoffer og B. Guy Peters (2004): "The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?". *Journal of Public Administration Research and Theory* 14: 267-282.
- Hood, Christopher (1995): "The New Public Management in the 1980s. Variations on a Theme". *Accounting, Organization and Society* 20: 93-109.
- Lindblom, C.E. (1959): "The Science of Muddling Through". *Public Administration Review* 19: 79-88.

Lindblom, C.E. (1979): "Still Muddling, Not yet Through". *Public Administration Review* 39: 517-526.

Osborne, David og Ted Gaebler (1992): *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading: Addison-Wesley.

Rhodes, R.A.W. (1999): "Traditions and Public Sector Reform. Comparing Britain and Denmark". *Scandinavian Political Studies* 22: 341-370.

Riiskjær, E. (1982): "Kommunale forvaltningschefer. En forskningsrapport om kommunale forvaltningschefer – ledelsesrammer, rekrutteringsbaggrund og holdninger". Århus: Politica.

Tanzi, V. og L. Schuknecht (2000): *Public Spending in the 20th Century. A Global Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

Vedung, E. (1997): *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick: Transaction Publishers.

Villadsen, S. (2000): "Fra lokal statsforvaltning til kommunalt demokrati". I Bogason, P. (red.): *Stat, forvaltning og samfund efter 1950*, vol. 3. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Villaume, P. (2012): "Mod afgrundens rand?". I *Den store Danske*. København: Gyldendal.

Yukl, G. (2013): *Leadership in Organizations*. Upper Saddle River, New Jersey: Pearson Prentice Hall.

## Appendiks

I kapitlet indgår analyser – særligt i tekstboksene – som bygger på spørgeskemadata fra 1980, 1992, 2006 og 2008. Det er på baggrund af disse data, at det er muligt at tegne en kollektiv profil af kommunaldirektørerne. Antallet af respondenter og svarprocent angives her, men i øvrigt henvises til forskningsrapporterne fra de fire undersøgelser, som er angivet i kapitlets litteraturfortegnelse.

1980: N=232, svarprocent = 84 %  
1992: N=213, svarprocent = 77 %  
2006: N=142, svarprocent = 54 %  
2008: N= 74, svarprocent = 76 %.





Kommunale patruljetjenere kendtes i byerne indtil politireformen af 1938 – her får et par af dem en tår kaffe i Risskov ved Aarhus.

Stoltheden lyser ud af de kommunalt ansatte brandmænd foran brandstationen i Ny Munkegade i Aarhus, 1934.



Sporvogne i det centrale Aarhus, 1933. Sporvognsdriften blev fastholdt som en kommunal opgave til efter anden verdenskrig i både København, Århus og Odense.

Købstæder og amtskommuner havde i mange år ofte lokale sygehusfællesskaber, og der blev ofret mange penge på sygehusbyggeri – her er det den kirurgiske afdeling på sygehuset i Vejle, der er fotograferet i 1930'erne, men opført 1920.





Ældreaktivering med strikkepinde og hæklenåle på et alderdomshjem i Odense i 1963 – og en fugl til at underholde.

Fra festsalen på De Gamles Hjem i Kolding omkring 1930.



Mad til kommunens pensionister – her udbringning i Herlev 1980 – et opgavefelt, som ofte har været omdiskuteret.





Byggelegepladser vandt frem i efterkrigstiden, men er allerede en saga blot – billedet her er fra legepladsen Ellekilde i Skovlunde ca. 1965.



Der bages snobrød i en skovbørnehave, 2005.

Pottetræning i Kerteminde Vuggestue i 1967.





Et barn bliver vejjet af den kommunale sundhedsplejerske i Randers, 1947 – få år efter at kommunen havde taget sundhedsplejen op som en kommunal opgave.

Sovepladser for børnene i Agerkær Vuggestue i Rødovre Kommune, ca. 1960.

Fra garderoben i Ryesgades Børnhave i København, 2008.





